

行政管理

公共管理 ——理論與實務手冊

丘昌泰◎著



元照出版

公共管理

理論與實務手冊

丘昌泰 著

元照出版公司

公共管理：理論與實務手冊 / 丘昌泰著. --

初版. --臺北市：元照，2000 [民 89]

面：公分. --

ISBN 957-0332-61-1 (平裝)

1. 公共行政

572.9

89012762

公共管理－理論與實務手冊

行政管理 2A04PA

2000 年 11 月 初版第 1 刷

2001 年 4 月 初版第 2 刷

作 者 丘昌泰

出 版 者 元照出版有限公司

100 臺北市館前路 18 號 5 樓

網 址 www.angle.com.tw

定 價 新臺幣 520 元

訂閱專線 (02)2375-6688 轉 166 (02)2370-7890

訂閱傳真 (02)2331-8496

郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 957-0332-61-1

作者序

這是在耶魯大學進修一年期間的第三本著作，以一年時間寫完一百多萬字，我可以自詡為稀有的「多產學者」了。很多朋友都將多產的原因歸功於我的聰明才智，殊不知社會科學研究需要的不是IQ，而是以毅力與耐心為主的EQ。在這一年當中，我除了參加學術會議與定時到體育館運動之外，圖書館與家裡就是生活的重心，社會交際一片空白。當然，我的多產也應歸功於新公共管理的時間與資源管理方法，我有一部功能甚佳的，得到學校研究獎助而購置的手提型電腦，只要腦中出現任何靈感，看完任何一本書，我都儘量將之打入電腦存檔，這樣日積月累的功夫，沒有想到竟然成果可觀。難怪內人與小孩都在抱怨，我接觸電腦的時間竟然比接觸他們的時間還多。

新公共管理在理論上確實有很多的缺點，這是我從不否認的，要批評新公共管理，參考本書的第三篇就是集其大成；但新公共管理的出現卻產生很多意想不到的教學效果。至少就我個人的經驗而論，由於吸納了許多社會民間的活力與教材，公共行政、公共政策就成為活潑生動、意趣盎然的鮮活科目，學生也都感覺到高度的學習興趣，公共行政好像更能與社會的脈動相互結合，不致成為曲高和寡的象牙塔之學。

許多人擔心新公共管理的出現將與民主價值產生衝突，我並沒有這麼悲觀，畢竟民主政治之所以成為當前世界潮流，就是因為其符合人性需要，新公共管理無論如何改造政府，如果民衆一旦發現政府的結構與功能不能符合人性需求，自然加以質疑，以選票為重的政治人物就會加以改革。我並不否認民主統理、公民精神等課題的重要性，但由公共行政學者一肩挑起這個重擔，是否太過沈重了一點？畢竟政治學者、社會學者、教育學者都在公民社會中扮演相當關鍵的角色，沒有他們的配合，公共行政的公民統理是很難成功的。

「公共管理」已被考試院列為考試科目，雖然不少人認為它與行政學有許多重疊之處，因而反對列入應考科目。但公共管理的出現背景、理論主張等都有許多與傳統行政學不同之處，考試院反映這種時代趨勢，有何不對？

在寫作過程中，本書遭遇到的困難主要是在於資訊充血、資料繁雜，因此，如何篩選、如何整合資料就成為非常重要的工作，這是後工業社會中普遍遭遇到的問題；所幸作者雖然資質不佳，但卻擁有相當不錯的整合能力，故能順利解決這個問題。

寫完本書的時候，正是春暖花開、準備回國的時候，心情頗感輕鬆，畢竟一百萬字的成績，有多少進修學人能夠像我這樣用功，達到這樣的高遠目標呢？我深感無愧於國家，社會及自己。

感謝元照出版社全體同仁對於本書的付出，特別是黃國鐘協理對於作者的支持與體諒；更感謝內人惠慧，在我獨自生活在外的這一年期間，無怨無悔地照顧家庭與小兒孟軒。最後，也對所有一直關心我的師長、朋友、學生致上十二萬分的謝意，沒有他們的精神支持，我無法承受這一年的孤獨生活。

丘昌泰

於耶魯大學07, 1, 2000

目 錄

作者序

總論：全球性的眼光、批判性的策略與本土化的行動

第一篇 基礎概念

第一章	公共管理的基本概念	13
第二章	公共管理的發展背景	35
第三章	新公共管理的出現與轉型	57
第四章	新公共管理的主張與挑戰	85
第五章	企業型政府的定位	107
第六章	政府再造運動的全球觀察(一)：全局綜觀與西敏式	133
第七章	政府再造運動的全球觀察(二)：美洲式、歐陸式與亞洲式	161

第二篇 新公共管理學：顧客取向的公共服務

第八章	消費主權的貫徹：顧客滿意經營	189
第九章	未來願景的實現：策略管理	215
第十章	服務品質的提升：全面品質管理	237
第十一章	文官體制的再造：人力資源管理	263
第十二章	政府收支的撙節：績效預算	289
第十三章	公共服務的衡量：績效管理	311
第十四章	電子政府的打造：科技與資訊管理	343
第十五章	民間資源的運用：非營利管理	365
第十六章	經濟誘因的機制：市場導向的管理策略	389

第三篇 新公民統理學：公民取向的公共服務

第十七章	新公共行政的倫理觀	415
第十八章	批判理論者的管理觀	439
第十九章	後現代論者的管理觀	457

參考書目

圖表目錄

圖 1-1	公私部門光譜圖	19
圖 3-1	從公共行政轉變為公共管理	59
圖 3-2	統理機制的類型	80
圖 8-1	顧客需求的冰層理論	192
圖 8-2	顧客滿意經營的流程	192
圖 8-3	顧客訪視資訊回報遞減趨勢	194
圖 8-4	洛杉磯郡政府的顧客經營模式	204
圖10-1	傳統與全面品質管理觀念的異同	239
圖10-2	系統改進的WV模式	244
圖10-3	PDCA模式	244
圖10-4	全面品質管理的核心概念	247
圖13-1	績效指標的概念基礎	320
圖13-2	四E指標與投入產出與結果之間的關係	324
圖13-3	績效測量過程	325
圖13-4	奧立岡標竿委員會	336
圖15-1	非營利組織與公民社會、政府、私部門間的 關係	366
圖16-1	市場導向策略光譜圖	394
表 3-1	官僚主義與後官僚主義典範的異同	64
表 5-1	若干已開發國家公務人力經費佔國內生產毛額 比例	120
表 6-1	各國政府支出佔國內生產毛額比例：1990～ 2000	137
表 6-2	各國政府人事費用佔國內生產毛額比例：1990 ～ 1997	138
表 6-3	英國民營化收入	152
表 8-1	聯合報民意調查結果	211

表 9-1	SWOT分析表格	230
表10-1	傳統管理原則與全面品質管理原則的異同	248
表10-2	馬爾康寧貝爾立其國家品質獎得主名單（1988 ～1999）	253
表11-1	舊公共人事行政與公共人力資源管理的異同	266
表13-1	績效指標與三E之關係	324
表13-2	績效衡量的量化與質化指標	326
表13-3	績效管理原則與運作	327
表13-4	佛羅里達州政府的「佛州標竿」	333
表13-5	奧立岡州的績效指標體系	336
表13-6	績效指標：二十種教訓	338
表14-1	1960s～1990s 資訊科技發展比較表	347
表15-1	不同政策領域中十二個最經常被提到的非營利 組織	375
表15-2	前十大捐助金額最高的公共慈善團體	376
表15-3	不同非營利組織類型的資金來源	379
表15-4	私人捐助佔非營利組織運作經費比例（1964～ 1993）	380
表18-1	認知利益、社會存在與社會科學之間的關係	443

總 論

總論：全球性的眼光、批判性的策略 與本土化的行動

壹、新公共管理的傳奇

在公共行政學術發展歷程上，再也沒有一場學術運動能比政府再造更具衝擊力的了，它不僅出於智識上的反動，更出於行動上的改革；從美英西歐等工業化國家到中東歐等從共產主義中解放出來的轉型社會，甚至蔓延到非洲、拉丁美洲、蒙古利亞等開發中國家，政府領導者都不斷地檢討「政府的毛病在哪裡？」、「應該如何醫治？」；基此，公共管理學者曾說：這是一個改造政府體制的「反政府」時代。

新公共管理正是這種世界潮流下的產物，它打著「以少作多」(do more with less)的口號，引進市場機制與民間力量，企圖以績效管理、參與管理、契約管理與責任管理解構官僚體制的僵化與無能，期盼建立一個「成本最少、效率最高、回應最快、品質最好」的企業型政府。因此，效率、效果、經濟、品質就成為新公共管理追求的價值目標。新公共管理沒有高深的學理基礎，沒有複雜的理論建構，作為美國國家績效評鑑(National Performance Review)改革基礎的奧斯本與蓋柏勒(Osborne and Gaebler, 1992)所著的新政府運動(Reinventing Government)更是一本沒有方法論，不符合學術規格的休閒作品；沒有人相信這本世界級的暢銷書，能夠通過博士論文口試委員會的審查。然而，新公共管理、政府再造、績效管理等名詞就像是幽靈一樣，悄悄地鑽進世界各國政府內部，成為家喻戶曉的名詞。

對於新公共管理這樣傳奇式的出現，難免引起新潮人士的熱情追逐，更引起衛道人士的極力頑抗。新潮人士在一切以「新」為貴的動機下，生吞活剝地唸了幾篇

文章，頂著博士教授、成功企業人士的光環到處宣講新公共管理的教義，成為這股世界潮流中的「熱賣商品」；許多政府機關在不明究理的狀況下，真的也相信這批新潮人士追求卓越的成功經驗確實能夠醫治政府的毛病，開始展開前所未有的魄力改革，然而，最終的結果是政府必須面對一堆爛攤子、一筆糊塗帳，不得不進行「收拾殘局」的「再造工程」。

守舊人士面對這樣迥然不同風格的新公共管理，更是倉皇失措、不知所以，他們以極盡刻薄的語言批評新公共管理的沒有深度，欠缺嚴謹；更以「舊瓶裝新酒」調侃新公共管理何新之有？只不過是傳統科學管理學派的復興，更是行政與政治分離論的現代化說法。他們大概都不清楚當自己批評別人理論如何膚淺的時候，其中四根指頭正同時指著自己的無能守舊。新公共管理學者的質疑是：長期以來這些守舊人士所霸佔的行政理論園地，到底對於政府問題的解決發生了多少實質上的助益呢？他們平日不用心檢討行政理論解決統治危機的能力，一旦發現新公共管理威脅到其領域的生存權，卻以刻板的方式，頻頻搬出二次大戰前或數千年前的陳舊理論，或借用其他學科的理論加以抗拒，殊不知今天世界已經進入資訊化與全球化的時代，傳統行政學所強調的控制幅度、公務管理、行政溝通、作業流程等都已經面臨解體的邊緣了，自然必須仰賴公共管理加以解決。

貳、新公共管理的定位

新公共管理的理論基礎是經濟學與管理學，具體而言，只是交易成本理論（transaction cost theory）、代理理論（agency theory）、公共選擇途徑（public choice approach）、新泰勒主義的混合物，這些以自利動機為假設前提的新制度經濟學與新古典經濟學，以及新泰勒主義，被許多人批評的一文不值。然而新公共管理學者很少做出回應，也很少加以反駁；在他們看來，

「與其批評，不如行動」，這是一個全球競爭的行動時代，必須擺脫理論的重重枷鎖，快速地與正確地回應問題、解決問題。過去許許多多的行政改革不就是因為過分在乎學理上的批評而落入不了了之的歷史命運嗎？國家績效評鑑本來就不是一本以「研究建議」為主體的「學術報告」，而是一本以「政策建議」為主體的「行動報告」，該報告之目的不是告訴政府「應該要作什麼」，要怎麼蓋一間新房子、要如何搬房子；而是告訴改革者如何走進一間破舊的房間裡面，明確指出房間哪裡需要修補、應該如何修補。

新公共管理是新右派人士發動的世界性改造運動，他們修正了亞當史密斯的主張，主張建立「管理最少，服務最好」的「小而能政府」，重新建構「競爭國家」，以取代「管理最多，干預最多」的「大有為政府」與「從出生到死亡」處處受到國家照顧的「福利國家」。這樣的特殊主張當然受到多數左派與少數右派人士的左右夾擊，這批反管理主義的浪潮係在新公共行政 (New Public Administration) 的起義下，而批判理論 (Critical Theory) 與後現代主義 (Post-modernism) 隨後跟上，系統性地質疑政府再造解決統治危機的能力；與新公共管理主張消費主義，提供「顧客導向的公共服務」完全不同之處為：他們主張公民主義，要求政府提供「公民導向的公共服務」，建立以新公民精神 (New Citizenship) 為主體的公民統理 (citizen governance)。

其實，不必視新公共管理為野心勃勃，企圖推翻傳統公共行政的新典範，它的反規則、反傳統與反官僚性格乃是期望藉此解放官僚體制，開啓思想自由，使古典行政理論能夠活潑化與多元化，充分反映出後現代象徵政治的精神；更不需狹隘地將新公共管理視為新右派的作品，因為今天是一個意識型態解體的時代，不論是左派政府或右派政府都接納了新右派的主張，成為跨越意識型態的政府再造運動，如掀起改造熱潮的紐西蘭勞工黨、目前英國的新勞工黨都是以左派政府實踐新右派思

想的具體實例。

對於所有的建設性批評，新公共管理學者都樂於接納，如蓋柏勒等人於1999年新作中：「正面成果：掀起政府再造的門把 (Positive Outcomes: Raising the Bar on Government Reinvention)」就已經不再堅持顧客導向的消費主義，反而不斷強調民衆既是消費者、也是公民，更是國家主人的「三合一」身分。英國現任的布萊爾首相更將公民精神納入公民服務綱領 (The Citizen's Charter) 當中，提出服務第一 (Service First) 的九條準則，可見建設性的意見都已發揮實質的影響力。對於新公共管理批判一直不遺餘力的著名學者喬治佛列德立克遜 (Frederickson, 1996: 269) 曾說：

政府再造只是舊酒裝入新瓶嗎？這個答案多數是：是的。但是新公共行政過去不也被人批評是舊酒裝新瓶嗎？我同意杜威對於這個問題的論點。每個時代都必須建構其自我的實際，太陽底下也許沒有太多的新鮮事，但就每一新世代而言，許多事情看起來都是非常的新穎與有用。從這個意義來說，政府再造是有用處的。

這樣的胸襟與見識，不僅令人印象深刻，而且令人深感佩服。

參、基本研習態度

新公共管理是一個充滿新奇性、挑戰性與衝突性的學術思潮與改革行動。面對觀點多元、體系龐雜與策略繁多的新公共管理，研習者當然要抱著謹慎而開放、慎重而自由的學習態度，簡單而言，必須要有下面三種基本的學習態度：

一、全球性的眼光

政府再造是全球性的改革運動，新公共管理則是一個世界性的學術思潮，美國、英國、紐西蘭固然是我們最爲熟悉，且經常加以學習的國家，但是尙有其他許多國家的改造策略都是極爲特殊而值得參考的，如OECD、法國、香港、新加坡、以及若干開發中國家等，不論是成功或失敗，都有許多值得借鏡之處。我們不必劃地自限，以立足台灣爲滿足，而應以全球性的眼光綜觀世界全局的發展態勢，吸收各國的理論與策略之精華，台灣雖小，但卻可以創造世界奇蹟。

二、批判性的策略

新公共管理最大的問題在於改造策略太多，問題診斷方法太少，因而形成「策略充血」、「How to 膨脹」的現象，許多作品都是告訴我們應該要怎麼作？很少解釋爲什麼要這麼做？這麼做究竟是否能夠解決問題？研習者面對這些五花八門的管理策略，千萬不要成爲欠缺思考能力、完全照本宣科的「單面向」的「植物人」，甚至以新術語的朗朗上口爲學習目標；而是要針對這些管理策略進行批判性與反省性的思考，到底以台灣目前的社經情境，需要作哪些修正或改進，以形成一個適合台灣社會主流價值的批判性策略。

三、本土化的行動

公共行政是一門行動科學，無論是如何高深的科學哲學、如何精緻的理論建構、如何豐富的改造策略，如果不能落實於這塊土地的行政問題上，則只是課堂上自我陶醉的井底之學而已。因此，我們在體察全球發展趨勢、深刻反省策略的可行性後，應該要好好地加以實踐。本書的每一章都有提供許多「本土化問題的思考」，就是要讓讀者研習每章之後都能思考看看，應該如何將這些西方理論應用於台灣本土問題上。

肆、本書整體架構

本書分為三篇，十九章，茲大概說明各篇之內容如下：

一、基礎概念篇

主要是探討公共管理的基本概念，其發展背景為何？如何出現與轉型？有何重要主張，受到何種挑戰？其次探討新公共管理的核心概念：企業型政府。最後則從全局綜觀、西敏式、美洲式、歐陸式與亞洲式針對政府再造運動進行全球性的觀察。

二、新公共管理學

主要是以「顧客取向的公共服務」為核心概念，就新公共管理實踐策略加以敘述，包括：顧客滿意經營、策略管理、全面品質管理、人力資源管理、績效預算、績效管理、科技與資訊管理、非營利管理與市場導向的管理策略。

三、新公民統理學

主要是反新公共管理的學術思潮，是以「公民取向的公共服務」為核心概念，從三個學派加以分析：新公共行政的倫理觀、批判理論者的管理觀與後現代論者的管理觀。

作者深切盼望莘莘學子、公務人員與社會人士都能重視本書，期望透過基礎概念的解析、新公共管理策略的說明，以及新公民統理概念的批判充分了解公共管理的精神；特別是主導國家「向上提升」的新政府領導者，更應該要真正認識新公共管理的優點與限制，提出一套能夠破解台灣政府的老毛病，提升台灣政府的能力與國家的競爭力，如此才能「立足台灣，放眼世界」。